

431

## **Pelestarian Swasembada Beras\***

A.R. RANGKUTI

Atas nama Dunia Ketiga, Presiden Soeharto menyampaikan pidato utama pada perayaan 40 tahun FAO tanggal 14 November 1985 di Roma. Penghargaan sekaligus kehormatan yang diberikan badan PBB ini kepada Presiden Soeharto terutama didasarkan pada sukses Indonesia dalam peningkatan produksi beras hingga mampu memenuhi keperluan sendiri atau swasembada.

### **SUKSES NASIONAL**

Menyangkut sukses nasional dalam peningkatan produksi beras ini, dalam pengarahannya pada acara pembukaan sarasehan Tani dan Nelayan yang diselenggarakan Departemen Tani dan Nelayan DPP Golkar di aula DPP Golkar tanggal 24 Oktober 1985, Ketua Umum DPP Golkar Sudharmono SH mengungkapkan antara lain sebagai berikut:

"Dalam situasi perekonomian dunia yang masih suram, harga minyak bumi yang cenderung merosot dengan pembatasan produksi bagi negara anggota OPEC dan situasi perekonomian nasional yang penuh tantangan, tidaklah dapat dibayangkan betapa besar dan luas kesulitan yang dihadapi bila kita masih mengimpor beras dalam jumlah cukup besar sekarang ini."

Tidak diragukan lagi, apa yang diungkapkan Ketua Umum DPP Golkar ini adalah benar dan sangat beralasan. Hal ini antara lain karena hingga dewasa ini beras sebagai bahan makanan utama rakyat Indonesia memiliki kedudukan yang sangat strategis dan menjadi barometer dalam kehidupan sosial-ekonomi nasional. Di samping itu, patut dicatat pengalaman selama ini yang menunjukkan kenyataan, pada waktu Indonesia turun membeli ke pasar

\*Karangan ini pernah dimuat dalam harian *Suara Karya*, 11 November 1985. A.R. Rangkuti adalah anggota DPR-RI.

internasional, harga beras langsung membubung hingga jauh lebih tinggi daripada harga di dalam negeri. Sebagai konsekuensinya, ratusan milyar rupiah harus disediakan dalam APBN untuk subsidi pangan seperti pada tahun 1979/1980 jumlah realisasinya mencapai Rp 281,7 milyar.

Peningkatan produksi beras terutama sejak awal Pelita III sampai tahun 1984 merupakan sukses nasional yang sangat menonjol. Dalam kaitan ini patut diingat bahwa sekitar 10 tahun yang lalu ada ahli internasional meramalkan Indonesia akan mengimpor beras dalam jumlah yang besar pada tahun 1985 ini. Kita patut merasa gembira dan bersyukur karena ramalan tersebut ternyata meleset jauh. Bahkan sebaliknya yang terjadi, pada tahun 1985 ini dengan stok awal Bulog sekitar 1,7 juta ton dan perkiraan produksi tahun 1985 sekitar 26 juta ton, sebenarnya Indonesia sudah dapat mengekspor beras.

#### FAKTOR YANG BERPERAN DALAM PENCAPAIAN SUKSES

Upaya peningkatan produksi beras di Indonesia sejak 16 tahun terakhir benar-benar mencapai sukses yang sangat meyakinkan. Hal ini tergambarkan dengan jelas pada Tabel 1.

Tabel 1

#### PRODUKSI BERAS INDONESIA 1968-1984

Uraian	1968	1973	1978	1982	1983	1984
Luas panen (ribu ha)	8.020	8.403	8.929	8.988	9.162	9.636
Jumlah produksi (ribu ton beras)	11.666	14.607	17.525	23.037	24.006	25.825
Produksi rata-rata (ton beras/ha)	1,45	1,74	1,96	2,54	2,62	2,68

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI di depan sidang DPR-RI tanggal 16 Agustus 1985.

Banyak faktor yang ikut berperan dalam pencapaian sukses peningkatan produksi beras di Indonesia selama 16 tahun terakhir. Menurut pengamatan penulis faktor-faktor yang berperan antara lain sebagai berikut.

### **Peran Sumberdaya Alam dan Manusia**

Indonesia memiliki sumberdaya alam berupa tanah, air dan iklim serta sumberdaya manusia yang memang memberikan kemungkinan untuk meningkatkan produksi beras seperti tergambar pada Tabel 1.

### **Peran Sumberdaya Teknologi**

Terutama sejak tahun 1968, penemuan-penemuan varitas padi unggul yang memiliki potensi produksi tinggi dan berumur pendek yakni seri varitas PB (Peta Baru) yang berasal dari IRRI Pilipina telah memberi peluang kepada Indonesia untuk meningkatkan produksi beras per satuan luas per persatuan waktu yang cukup besar.

### **Peran Sumberdaya Modal**

Sejak Pemerintah Orde Baru kepercayaan dunia internasional terhadap Indonesia kembali membaik hingga Indonesia mendapat kesempatan untuk memperoleh pinjaman lunak berjangka panjang dalam jumlah yang cukup berarti dari berbagai negara dan lembaga keuangan internasional.

Di samping itu berkat meningkatnya harga minyak bumi, Indonesia juga memperoleh dana yang cukup besar dari produksi minyak buminya. Dengan kata lain, selama 16 tahun terakhir Indonesia memiliki kesempatan untuk mengerahkan dana/modal untuk kegiatan pembangunannya termasuk untuk peningkatan produksi beras.

### **Peran Pemerintah**

Walaupun sumberdaya alam, manusia, teknologi, dan modal tersedia, namun bila pemanfaatannya tidak digerakkan dan dikelola dengan sungguh-sungguh secara simultan dan serasi, keempat sumberdaya tersebut tidak akan berperan secara efektif seperti yang dicapai selama 16 tahun terakhir. Dari segi inilah peran pemerintah di bawah pimpinan Presiden Soeharto memegang peranan kunci. Peranan kunci pemerintah ini jelas tercermin dari kebijaksanaan dan upaya yang telah ditempuh dalam peningkatan produksi beras selama ini seperti pada uraian berikut.

### *Program Nasional Berprioritas Tinggi*

Upaya peningkatan produksi beras ditetapkan dan dilaksanakan sebagai program nasional berprioritas tinggi. Dalam kaitan ini, swasembada pangan/beras adalah sebagai salah satu dari 8 sukses yang ditetapkan pemerintah bagi penilaian keberhasilan kepala daerah.

### *Dilaksanakan Aparat Khusus*

Sebagai motor penggerak pelaksanaan program peningkatan produksi beras, pemerintah membentuk aparat khusus yang bersifat struktural mulai dari tingkat pusat sampai tingkat kecamatan/desa. Aparat tersebut adalah Badan Pengendali Bimas di mana berbagai lembaga pemerintah dan bank terlibat secara terpadu dalam penanganan program baik dalam perencanaan maupun operasinya. Di daerah, badan ini berada di bawah satu komando, yakni oleh kepala daerah bersangkutan. Aparat khusus ini dilengkapi dengan petugas yang memadai baik jumlah maupun kualifikasinya serta didukung sarana dan pembiayaan yang mencukupi dari Anggaran Pembangunan.

### *Penerapan Teknik Budidaya*

Pemerintah menetapkan dan melaksanakan secara konsisten pengembangan penerapan teknik budidaya berproduksi yang dikenal dengan Panca Usaha, yakni bibit unggul, cara bercocok tanam yang baik, pemupukan, pencegahan/pemberantasan hama dan penyakit tanaman dan pengairan/irigasi yang baik. Untuk melaksanakan Panca Usaha ini telah dilaksanakan pula kebijaksanaan dan upaya sebagai berikut:

- Pemerintah menetapkan dan mengendalikan pengadaan dan distribusi sarana produksi berupa pupuk dan obat-obatan pertanian dengan harga yang disubsidi;
- Pemerintah menangani kegiatan penelitian dan pengadaan/distribusi bibit unggul terutama yang tahan wereng (VUTW);
- Pemerintah memperbaiki, merehabilitasi dan membangun prasarana pengairan dalam skala yang cukup besar.

### *Sistem Kredit Khusus*

Agar para petani mampu dari segi keuangan untuk menerapkan Panca Usaha secara lengkap dan baik, pemerintah menetapkan dan melaksanakan

sistem kredit khusus, yakni bersifat massal, prosedurnya relatif mudah, tingkat bunga rendah serta operasi penyalurannya menjangkau langsung pedesaan melalui BRI Unit Desa yang dikembangkan.

### *Penyuluhan Intensif*

Agar para petani bersedia dan terampil menerapkan teknologi Panca Usaha dengan baik, pemerintah melalui Departemen Pertanian menerapkan sistem penyuluhan intensif yang memassal. Untuk itu Departemen Pertanian mengangkat, mendidik dan melatih serta mengerahkan tenaga penyuluh yang terdiri dari Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), Penyuluh Pertanian Madya (PPM) dan Penyuluh Pertanian Spesialis (PPS) yang jumlahnya memadai dan didukung sarana yang mencukupi.

### *Pembinaan Kelompok Tani*

Dalam usaha peningkatan produksi padi, peran-serta petani dikembangkan melalui Kelompok Tani yang dibina pemerintah secara terarah dan intensif misalnya pada Program Insus Padi.

### *Harga Dasar Gabah, Pemasaran dan Pengadaan Beras*

Untuk mendorong atau merangsang para petani meningkatkan produksi beras, setiap tahun pemerintah menetapkan harga dasar gabah yang dari tahun ke tahun cenderung terus dinaikkan. Penentuan harga dasar gabah ini juga didasarkan pada pertimbangan kepentingan konsumen beras. Dengan kata lain, pemerintah selalu berusaha menjaga keserasian antara kepentingan petani produsen dan konsumen beras.

Sebagai komoditi strategis, pemasaran beras di Indonesia dikendalikan pemerintah. Yang dikendalikan pemerintah adalah stabilitas dan kecukupan supplainya dari waktu ke waktu di seluruh daerah serta tingkat harganya yang cukup layak bagi petani produsen namun tidak memberatkan konsumen.

Untuk menjaga stabilitas dan kecukupan suplai beras di seluruh daerah, pemerintah menetapkan dan melaksanakan kebijaksanaan stok beras nasional yang operasinya dilakukan di seluruh daerah serta bila perlu melakukan operasi pasar untuk menambah volume beras di pasar-pasar tertentu. Dalam melaksanakan kedua kebijaksanaan perberasan tersebut, pemerintah mem-

bentuk badan khusus untuk itu, yakni Badan Urusan Logistik (Bulog) yang struktur organisasinya sampai ke Daerah Tingkat II.

### *Hadiah dan Penghargaan*

Dalam rangka menambah rangsangan bagi petani untuk meningkatkan produksi beras melalui Panca Usaha, setiap tahun pemerintah menyelenggarakan perlombaan intensifikasi padi dengan pemberian hadiah. Di samping itu pada setiap perayaan 17 Agustus, petani-petani teladan dari seluruh Daerah Tingkat I diundang dan diterima langsung oleh Bapak Presiden Soeharto di Istana Negara.

### **Peran Stabilitas Politik dan Keamanan**

Selama 16 tahun terakhir boleh dikatakan tidak terjadi gejolak politik dan keamanan yang mengganggu kehidupan dan kegiatan masyarakat secara luas. Kalaupun ada gejolak di beberapa tempat, dengan relatif cepat pemerintah dapat mengatasinya. Stabilitas politik dan keamanan yang dapat dipelihara secara relatif mantap selama 16 tahun terakhir ini telah memberikan kesempatan kepada para petani padi dan aparat pemerintah untuk bekerja dengan tenang dan aktif dalam usaha peningkatan produksi beras.

## PELESTARIAN SWASEMBADA BERAS

Dengan tersedianya sumberdaya yang diperlukan serta pengalaman dan hasil kerja keras dan sungguh-sungguh secara konsepsional selama 16 tahun terakhir ini, kiranya tidaklah berlebihan untuk merasa optimis bahwa untuk waktu-waktu mendatang kita akan relatif mudah mencapai peningkatan produksi beras seperti selama ini. Malah yang menjadi pertanyaan adalah: "Apakah kita perlu meningkatkan produksi beras melebihi swasembada yang aman?" Untuk menjawab pertanyaan ini perlu dikemukakan uraian-uraian singkat berikut.

### **Sudah Surplus**

Berdasarkan data Susenas, perkembangan konsumsi beras rata-rata nasional untuk beberapa tahun terakhir adalah sebagai berikut.

Tabel 2

## KONSUMSI BERAS RATA-RATA NASIONAL

(kg/kap/tahun)

	1976	1978	1979	1980	1981	1984
Konsumsi:	114,30	110,76	106,00	110,76	117,00	106,60

Dari data Susenas di atas, terlihat bahwa pada periode 1976-1984 tingkat konsumsi beras rata-rata nasional tidak menunjukkan kecenderungan meningkat bahkan dapat dikatakan stabil, yakni rata-rata hampir 110 kg/kap/tahun.

Dengan menggunakan angka konsumsi beras rata-rata nasional yang tertinggi, yakni 117 kg/kap/tahun, dengan menggunakan data jumlah penduduk pada tahun 1982: 155,4 juta, tahun 1983: 158,1 juta dan tahun 1984: 161,6 juta jiwa, dapat disajikan gambaran perberasan nasional periode 1982-1984 sebagai berikut.

Tabel 3

## GAMBARAN PERBERASAN NASIONAL 1982-1984

(ribu ton setara beras)

No.	Uraian	1982	1983	1984
1.	Produksi beras	23.037	24.006	25.825
2.	Penggunaan:			
a.	Konsumsi beras	18.088	18.486	18.907
b.	Keperluan bibit	180	183	193
c.	Stok nasional (10% produksi)	2.304	2.400	2.582
3.	Total 2.a; 2.b, 2.c (kg/kap/tahun)	20.572	21.069	21.682
4.	Selisih 1 dan 3	2.465	2.937	4.143

Catatan: Angka-angka dikutip atau diolah dari Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI di depan Sidang DPR tanggal 16 Agustus 1985.

Dari gambaran situasi perberasan nasional seperti disajikan pada Tabel 3, tampak dengan jelas bahwa pada periode tahun 1982-1984 Indonesia sudah berada pada tingkat kelebihan produksi dibandingkan dengan keperluan beras dalam negeri, atau dengan istilah lain Indonesia sudah surplus beras.

### Telah Menjadi Masalah

Pada panen raya musim rendengan bulan Februari-Maret 1985 yang lalu telah timbul masalah pada aspek pasca-panen padi di daerah-daerah penghasil utama beras khususnya di Pulau Jawa. Dampak negatif yang secara luas dirasakan petani padi sebagai akibat masalah pasca-panen yang lalu itu adalah merosotnya harga gabah/beras hingga umumnya petani tidak dapat menikmati kebijaksanaan harga dasar gabah yang ditetapkan pemerintah.

Banyak faktor yang ikut mempengaruhi munculnya masalah pasca-panen padi pada waktu panen musim rendengan yang lalu. Namun pada dasarnya peristiwa tersebut merupakan akibat dari terjadinya kelebihan suplai dibandingkan dengan permintaan gabah/beras pada waktu bersangkutan. Walaupun merosotnya harga gabah/beras tidak berlangsung lama, terjadinya kemerosotan harga gabah/beras pada bulan Februari-Maret 1985 itu merupakan pencerminan dari surplus produksi beras seperti digambarkan pada Tabel 3. Dalam kaitan ini kiranya perlu diungkapkan ulasan sederhana berikut.

Menurut Menteri Muda Urusan Tanaman Pangan dan Sarasehan Tani dan Nelayan yang lalu, stok awal Bulog Januari 1985 masih berjumlah sekitar 1,7 juta ton setara beras. Karena masih cukup besarnya stok di gudang-gudang Dolog ini, adalah wajar bila pada panen raya Februari-Maret 1985 yang lalu Bulog banyak mengalami kesulitan dalam pengadaan gabah/beras untuk stok nasional. Sementara itu, dengan perkiraan produksi tahun 1985 masih akan lebih tinggi dari produksi tahun 1984, kiranya adalah logis bila Bulog membuat perhitungan bahwa kecuali untuk keperluan pegawai negeri dan anggota ABRI stok yang ada dan yang akan dibeli baru tidak akan dapat dikeluarkan karena operasi pasar Bulog akan lebih menurunkan harga beras di pasar. Ini berarti Bulog harus menyimpan stok dalam jangka waktu yang cukup lama. Dalam kaitan ini adalah wajar bila Bulog berusaha untuk membeli gabah/beras yang memenuhi syarat untuk dapat disimpan lebih lama dibandingkan dengan pada waktu-waktu yang lalu.

Ulasan sederhana di atas tidak ada maksud lain kecuali untuk mencoba melihat masalah perberasan dewasa ini secara lebih objektif dan dikaitkan dengan perkiraan yang mungkin terjadi pada panen raya Februari-Maret 1986 mendatang dan seterusnya. Dalam kaitan ini, patut dicatat berita yang menyebutkan bahwa pada bulan Oktober 1985 stok Bulog masih 3,5 juta ton dan sampai akhir tahun pun agaknya stok itu tidak akan dapat dikeluarkan.

Dengan stok awal sekitar 1,7 juta ton saja, pada panen raya musim rendengan Februari-Maret 1985 Bulog sudah banyak mengalami kesulitan dalam pengadaan stok nasional beras. Kiranya dapat dibayangkan betapa besar pula

kesulitan yang akan dihadapi Bulog pada panen raya Februari-Maret mendatang bila stok awal tahun 1986 masih 3,5 juta ton atau lebih.

### **Kemungkinan Ekspor Beras**

Seperti telah dikemukakan, pengalaman selama ini menunjukkan bahwa Indonesia sebagai konsumen beras terbesar sangat dominan pengaruhnya terhadap perkembangan harga beras di pasar internasional. Hal ini tercermin dari harga beras di pasar internasional yang relatif rendah belakangan ini, yakni sekitar US\$200 per ton. Dengan harga pembelian Rp285,00/kg beras di tingkat Dolog (daerah), jelas Bulog akan rugi besar bila melakukan ekspor beras dengan tujuan komersial. Kerugian akan tambah besar lagi bila apa yang kita inginkan, yakni kenaikan harga dasar gabah terus dilakukan di waktu-waktu mendatang. Dengan kata lain, pada tahun-tahun mendatang dan entah sampai kapan, Indonesia belum akan dapat mengekspor beras dengan tujuan komersial.

Dari apa yang diuraikan tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa sesuai dengan GBHN 1983 kemantapan swasembada beras yang "aman" merupakan sasaran yang perlu kita pertahankan atau lestarikan sampai kita mampu mengekspor beras secara komersial.

### **SWASEMBADA BERAS YANG AMAN**

Menurut hemat penulis, rumusan sederhana dari swasembada beras yang aman adalah produksi beras secara nasional mencukupi untuk:

- a. keperluan konsumsi beras nasional;
- b. keperluan bibit;
- c. keperluan stok beras nasional yang jumlahnya 25% dari keperluan konsumsi nasional tiap tahunnya (keperluan konsumsi beras nasional untuk 3 bulan).

Dengan menggunakan rumusan sederhana di atas dan menggunakan dasar perhitungan sebagai berikut:

- a. Jumlah penduduk pada tahun 1984 sebanyak 161,6 juta jiwa dan pertumbuhan penduduk rata-rata 2,2% per tahun;
- b. Konsumsi rata-rata nasional 120 kg beras/kap/tahun;

maka perkiraan jumlah produksi (nyata) untuk swasembada beras yang aman dapat disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4

**PERKIRAAN KASAR SASARAN PRODUKSI BERAS  
UNTUK SWASEMBADA YANG AMAN SECARA NASIONAL**  
(ribu ton setara beras)

No.	Uraian	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1.	Konsumsi	19.848	20.280	20.720	21.180	21.648	22.128
2.	Stok Nasional	4.964	5.070	5.176	5.295	5.295	5.532
3.	Bibit	197	201	205	209	213	217
4.	Produksi	25.009	25.551	26.101	26.684	27.273	27.877

*Catatan:* - Di dalamnya termasuk keperluan pegawai negeri dan anggota ABRI.  
- Perkiraan kasar pada Tabel 4 tentu perlu dikaji dan diteliti lebih lanjut.

Dengan perkiraan kasar sasaran produksi seperti pada Tabel 4 di atas tentulah diperlukan berbagai kebijaksanaan dan upaya yang serasi untuk itu. Salah satu yang penulis anggap sangat tepat adalah instruksi Presiden Soeharto kepada Menteri Muda Urusan Tanaman Pangan, Ir. Wardoyo, baru-baru ini untuk melaksanakan Program Pengembangan Penanaman Kedelai seluas 400.000 ha tahun ini.

Akhirnya perlu penulis kemukakan bahwa dengan elastisitas permintaan terhadap perubahan harga beras yang mendekati nol, kita harus lebih teliti lagi merencanakan sasaran produksi beras yang ingin dicapai berikut kebijaksanaan dan upaya yang diperlukan untuk itu, baik dari segi kegiatan pra-maupun pasca-panennya. Rasanya kita mampu berbuat untuk itu dengan pengalaman yang sukses selama 16 tahun terakhir.